

## Niederlande: Provinz Zuid-Holland und Metropolregion Rotterdam-Den Haag

Fürst, Dietrich; Schmidt, Petra Ilona

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Fürst, D., & Schmidt, P. I. (2012). Niederlande: Provinz Zuid-Holland und Metropolregion Rotterdam-Den Haag. In D. Vallée (Hrsg.), *Strategische Regionalplanung* (S. 71-85). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-337019>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

*Dietrich Fürst, Petra Ilona Schmidt*

**Niederlande:**

**Provinz Zuid-Holland und Metropolregion Rotterdam-Den Haag**

S. 71 bis 85

Aus:

Dirk Vallée (Hrsg.)

## **Strategische Regionalplanung**

Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 237

Hannover 2012

Dietrich Fürst, Petra Ilona Schmidt

# **Niederlande: Provinz Zuid-Holland und Metropolregion Rotterdam-Den Haag**

## *Gliederung*

- 1     Niederländische Verwaltungs- und Planungsstrukturen
  - 1.1   Niederländisches Verwaltungssystem
  - 1.2   Planungssystem
- 2     Provinz Zuid-Holland
  - 2.1   Verwaltungsaufbau
  - 2.2   Planung und Planungsprozess
  - 2.3   Planinhalte
  - 2.4   Planumsetzung
- 3     Metropolregion Rotterdam-Den Haag
  - 3.1   Institutioneller Rahmen
  - 3.2   Strategische Planung und Planungsprozess
  - 3.3   Planinhalte
  - 3.4   Umsetzung
- 4     Fazit
- Literatur

## **1     Niederländische Verwaltungs- und Planungsstrukturen**

### **1.1   Niederländisches Verwaltungssystem**

Die Niederlande sind ein dezentralisierter Einheitsstaat: Die zwölf Provinzen haben keine Staatsqualität. Aber Provinzen und Kommunen „nehmen eine sehr viel stärkere Stellung ein als in einem typisch einheitsstaatlichen System. Einheitsstaats-, Mitverwaltungs- und Dezentalisierungsprinzip ergeben in der Praxis ein besonderes System der Politikverflechtung“ (Kleinfeld 1998: 151).

Die Provinz, mit direkt gewähltem Provinzrat, aber einem von der Königin und dem Ministerrat ernannten Gouverneur (Kommissar der Königin), ist zuständig für übergemeindliche Planung, Umweltschutz, Wohnungsbaupolitik, Verkehrswege, sozial- und gesundheitspolitische Funktionen. Sie tätigt regional bedeutsame Investitionen, insbesondere in Landschaftsplanung, (überregionale) Gewerbegebiete, regionale Verkehrswege, den regionalen Öffentlichen Nahverkehr. Außerdem ist sie untere staatliche Verwaltungsebene. „Die Provinzen verfügen kaum über eigene Einnahmen, sondern erhalten 95 % ihrer Mittel vom Zentralstaat zugewiesen“ (Kleinfeld 1998: 152).

Raumplanung auf regionaler Ebene wird aber inhaltlich auch bestimmt durch die Auswirkungen der fachlichen Planungen und Maßnahmen, z. B. von der mächtigen staatlichen Wasserbehörde (*waterschappen*).

Abb. 1: Niederländische Regionen (Provinzen)



Quelle: Darstellung ISB RWTH Aachen auf Basis OpenStreetMap

Die Kommunen sind die unterste staatliche Verwaltungsebene, allerdings mit Recht auf Selbstverwaltung. Der Bürgermeister ist gleichzeitig höchster Repräsentant der Gemeinde und oberster Vertreter der zentralstaatlichen Gewalt auf kommunalem Gebiet; entsprechend wird er formal von der Krone ernannt. Auch die Kommunen verfügen über nur geringe eigene Einnahmen, sie erhalten den größten Teil vom Staat (Gemeindefonds).

Zu den Besonderheiten des niederländischen politischen Systems gehört, dass auf allen Ebenen Koalitionsregierungen herrschen,<sup>1</sup> die den Sektorpolitiken einerseits ein starkes Gewicht einräumen, andererseits erhöhte Konsenskosten auslösen. Selbst der Ministerpräsident hat gegenüber seinen Ministern kein Weisungsrecht. Für die politische Steuerung sind Konsens und Konkordanz, also das Muster einer „Verhandlungsdemokratie“, typisch.

## 1.2 Planungssystem

Das neue Raumordnungsrecht von 2008 (*Wet Ruimtelijke Ordening, WRO*) geht von einer klaren inhaltlichen Trennung der Planungsinhalte auf staatlicher, regionaler und kommunaler Ebene aus (Zonneveld 2009). Die drei Ebenen werden deutlicher in die Eigenverantwortung genommen und müssen selbstbindend ihre jeweiligen strategischen Belange und Strategien (dargestellt in Strukturplänen, *Structuurvisies*) sowie dazugehörige Ausführungsprogramme (*Uitvoeringsprogramma*) definieren. Im Zweifelsfall werden die Belange für die Strukturpläne gegeneinander abgewogen. Die besser fundierten Belange, schlüssigeren Strategien und Ausführungsstrategien einschließlich ihrer Finanzierung wiegen dann schwerer. Hierdurch wird eine gewisse Beliebigkeit ausgeschlossen, denn wer sich „aus dem Fenster lehnt“, muss auch die Verantwortung für bestimmte Projekte übernehmen (siehe unten). Die nationale und regionale Ebene haben zusätzliche juristische Instrumente (Verordnung, Anordnung, Anweisung), welche die jeweils nachgeordnete Ebene zwingen können, bestimmte Teile ihrer Strukturpläne anzupassen.<sup>2</sup> Der einzig verbindliche raumordnende Plan ist der kommunale Bebauungsplan (*Gemeentelijke Bestemmingsplan*). Er muss sich aus dem kommunalen Strukturplan ableiten lassen. Der *Bestemmingsplan* muss nicht mehr durch übergeordnete Aufsichtsbehörden genehmigt werden, die Koordination mit übergeordneten Raumordnungsplänen erfolgt jetzt über die *Structuurvisies*. Letztere müssen auf allen Ebenen erstellt werden und sind Grundlage für den Einsatz von Fördermitteln. Der Staat kann auf die nachgeordneten Ebenen jedoch mit Verordnungen/Erlassen über qualifizierende Planungsvorgaben einwirken (Spaans 2006: 137) und über vier „Planungsinspektoren“ die kommunalen Pläne darauf prüfen, ob sie mit staatlichen Zielen konfligieren. Überhaupt hat das neue Raumordnungsrecht von 2008 eine straffe Deregulierung gebracht: it „shortens all kinds of procedures and has cut back the number of permits needed. The possibility of merging building permits, environmental licences, etc. into a single general permit is currently being looked at“ (Vink, van der Burg 2006: 43 und 44).

Regionalplanung setzt insbesondere dort an, wo mit den regionalen Auswirkungen der fachlichen Planungen und Maßnahmen umzugehen ist. Die kommunale Ebene hat

<sup>1</sup> Bedingt durch das Wahlsystem, das ein reines Verhältniswahlrecht ist und keine Sperrklausel für den Parteizugang zur Zweiten Kammer (Parlament) kennt.

<sup>2</sup> Zum Beispiel liegen die wesentlichen Zuständigkeiten bei allen das „Wasser“ betreffenden Sachverhalten auf staatlicher Ebene (durchaus nachvollziehbar, wenn 2/3 der Bevölkerung unterhalb des Meeresspiegels leben, z. T. bis zu 7 Meter unter Normalnull). Dennoch greift auch in diesem fachlichen Bereich die grundsätzliche Unterscheidung der Zuständigkeiten zwischen den drei Ebenen: national, lokal und regional.

wiederum ihre eigenen abgegrenzten Aufgabenbereiche.<sup>3</sup> Der Öffentliche Nahverkehr wird innerhalb der Provinz von verschiedenen Organisationen betrieben, was Entwicklung und Planungen schwierig macht: In der Metropolregion Rotterdam – Den Haag sind die zwei *Stadsregios*, Haaglanden und Rotterdam, Betreiber des ÖPNV. Für den Rest der Provinz ist hauptsächlich die Provinz selbst verantwortlich.

Das holländische Planungssystem ist im Laufe der Zeit immer stärker von der ordnungspolitischen Planung hin zu einer entwicklungspolitischen Konzeption mit Umsetzungskompetenz ausgebildet worden: Auf nationaler Ebene sind es die Raumentwicklungsgrundsätze (Notas) mit politischen Grundsatzentscheidungen (*Planologische Kernbeslissing*), auf regionaler Ebene (Provinz) waren es bisher die (entwicklungsorientierten) Strukturpläne (Masterpläne) und die (ordnungsorientierten) Raumentwicklungspläne (*Streekplaan*, Maßstab 1:50.000), die seit 2008 durch die neuen Strukturpläne (*Structuurvisies*) abgelöst werden. Die *Streekplaan* sind noch bis zum Inkrafttreten der neuen Strukturpläne (in Zuid-Holland bis 2010) verbindlich. Keiner dieser Pläne hat verbindliche Wirkung gegenüber den Gemeinden oder sonstigen Adressaten, es sei denn über spezifische Verordnungen, die aber im Planungsprozess bereits angekündigt werden müssen.

Die *Structuurvisies* der drei Ebenen sind in Zukunft das Mittel, um sowohl bei Interessenskollisionen und Auseinandersetzungen als auch in der Zusammenarbeit der Ebenen Struktur und Basis zu geben.

## 2 Provinz Zuid-Holland

Die Provinz Zuid-Holland ist die größte der Niederlande (21 % der Gesamteinwohner) mit einer Einwohnerdichte von 1001 E/km<sup>2</sup>. Die Einwohner verteilen sich auf 76 Gemeinden mit Den Haag und Rotterdam als den wirtschaftlichen Motoren.

### 2.1 Verwaltungsaufbau

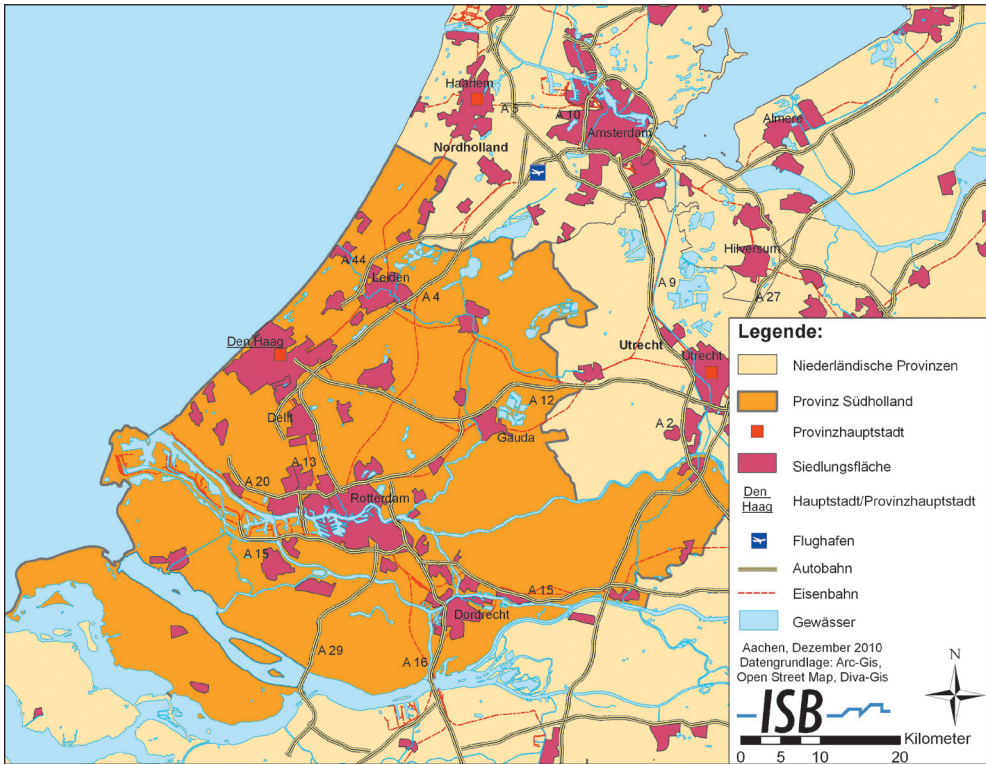
Der Provinzlandtag mit 83 Abgeordneten wählt die Deputierten, welche die nach Parteiproporz zusammengesetzte Exekutive bilden. Die Deputierten sind in ihrer Gesamtheit das Kollegium, das ein Kollegialorgan ist, in dem Parteigegensätze eine relativ geringe Rolle spielen. Der Vorsitzende, der gleichzeitig auch den Provinzlandtag leitet, ist ein von der Krone eingesetzter Kommissar.

Provinzen sind – mit Ausnahme der übertragenen Aufgaben – gegenüber den Kommunen nicht weisungsberechtigt. Die Verwaltungsreform und die entsprechenden Rechtsänderungen im Raumordnungsrecht in Holland verfolgen vielmehr den Ansatz, die Politikverflechtung zwischen den Ebenen zu minimieren und den Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften und Verwaltungsebenen zu intensivieren. Es gilt: wer von der anderen Ebene Leistungen erwartet, muss dafür bezahlen.

---

<sup>3</sup> Zum Beispiel ist die regionale Ebene zuständig für Planung und Finanzierung regionaler verkehrlicher Infrastrukturen (z. B. Landesstraßen), die Kommunen für die lokalen Infrastrukturen.

Abb. 2: Provinz Südholland



Quelle: Darstellung ISB RWTH Aachen auf Basis OpenStreetMap

Raumentwicklungsplanung auf Provinzebene hat noch immer einen hohen Stellenwert: Die in Südholland zuständige Abteilung umfasst zurzeit 120 Personen, die aber auf 90 reduziert werden sollen. Zudem gibt es eine ressortübergreifende Koordinationsstelle, die *Provinciale Planologische Commissie*.

## 2.2 Planung und Planungsprozess

Die bisherigen Strukturpläne (*Structuurschemas* = Masterpläne) hatten Laufzeiten von 10–15 Jahren. Darüber hinaus gibt es Aktionsprogramme, die nicht den Status eines Strukturplans haben (z. B. Klimaschutz) und über 30 Jahre gehen. Der Planungszeitraum der Strukturpläne ging meist bis zur nächsten Dekade (2020). Allerdings wird ihnen ein „Fernblick“ bis zur nächsten/übernächsten Dekade (2040) beigefügt, der dazu dient, die Argumente für die mittel- und langfristige Planung noch zu verstärken.

Der alte „Strukturplan“ (*Streekplaan*) der Provinz Zuid-Holland wurde früher in vier gebietsorientierten (Nord, Süd, West, Ost) Teilplänen erstellt, der neue ist nur noch ein Gesamtplan, wobei Klima- und Hochwasserschutz als einer von sechs Entwicklungsschwerpunkten einen hohen Rang einnimmt (mehr als 5 Millionen Menschen leben unter dem Meeresspiegel).



Strategische Planung wird als ein projektorientierter Planungsprozess unter Beteiligung von Stakeholdern verstanden. Der Planungsprozess findet primär zwischen Behörden statt – private Investoren sind (anders als auf kommunaler Ebene) meist nicht unmittelbar beteiligt, nur wenn konkrete Projekte ausgehandelt werden. Aushandeln, Gespräche führen, öffentliche Beteiligungen über Massenmedien inszenieren, Workshops, Kooperationsforen etc. sind Elemente, mit denen Planungsprozesse gestaltet werden. Generell hat sich das Planungsverständnis seit längerer Zeit dahingehend verändert, dass nicht mehr die Pläne im Mittelpunkt stehen, sondern das Management von Kooperationen und strategischen Vereinbarungen.

## 2.3 Planinhalte

Die bisherigen Raumentwicklungspläne (*Streekplaanen*) ähneln weitgehend den deutschen Regionalplänen. Sie enthalten Aussagen über Siedlungsentwicklungsgebiete, Infrastruktureinrichtungen und Freiräume, wobei zum Schutz der Freiräume über die – noch immer verwendeten<sup>4</sup> – „Roten Konturen“ flächenscharfe Trennungen zwischen Siedlung und Freiraum eingeführt werden können. In der Provinz Zuid-Holland wird an diesem Instrument (trotz neuem Raumordnungsrecht!) auch künftig festgehalten. Man sieht hierin die Chance, eine weitere Flächeninanspruchnahme für Siedlungszwecke zu Lasten des Freiraums zu reduzieren.

Die nationale Vorgabe (*Nota Ruimte 2005*) sieht zwei große nationale Netzwerke vor: eines, das sich auf Freiräume bezieht und auf dem vorhandenen Wassersystem sowie den Naturraumpotenzialen basiert, und eines, das auf dem Verkehrssystem mit darauf bezogenen Siedlungs- und Wirtschaftsstrukturen beruht (Vink, Van der Burg 2006: 45). Zudem konzentriert sich die nationale Planung auf vier Programmregionen: Nordflügel (Amsterdam-Region), Südflügel (Den Haag/Rotterdam), das „Grüne Herz“ sowie Süd-Ost Brabant/Nordlimburg. Jede dieser Programmregionen wird von einem anderen Ministerium federführend vorangetrieben (das Südflügel-Programm beispielsweise vom Wohnungs-, Raumplanungs- und Umweltministerium VROM<sup>5</sup>).

Strukturpläne sind dagegen offener gehalten. Sie verfolgen planerische Grundsätze wie „Stadt der kurzen Wege“ (bahnhofbezogene Stadtentwicklung, s. Abb. 3) oder „Wohnen in den Städten“ (von den zusätzlichen 115.000 WE, die Zuid-Holland bis 2020 prognostiziert, sollen 80 % innerstädtisch errichtet werden).

### *Beispiel Neubau einer Hochgeschwindigkeitsstrecke:*

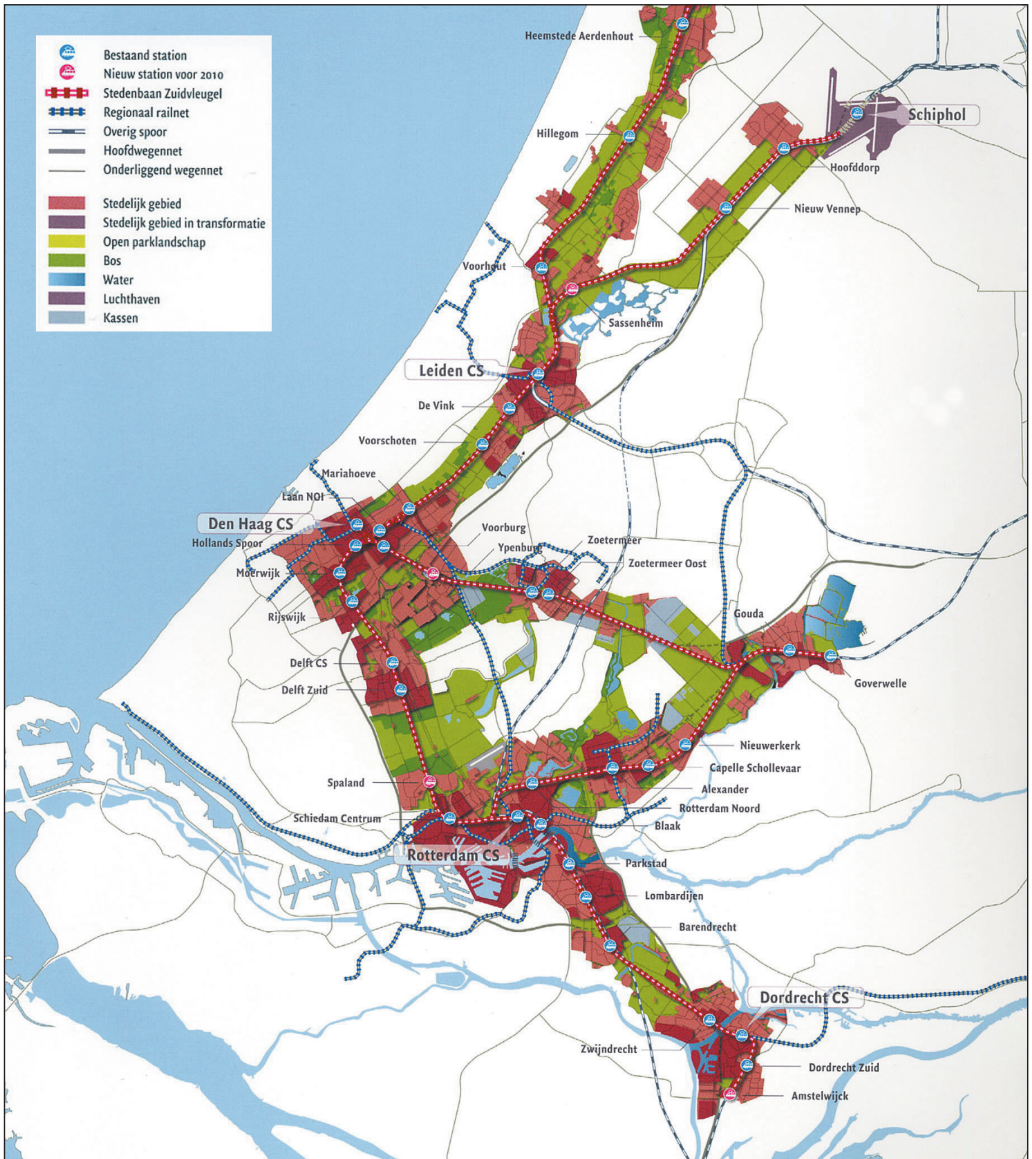
Die Hochgeschwindigkeitstrasse reduziert die verkehrspolitische Bedeutung der alten nationalen Trasse. Da daran aber eine Kette von Gemeinden liegt, für die die alte Trasse regional sehr wichtig ist, stellt sie potenziell das Rückgrat des ÖPNV dar. Die Regionalplanung sieht nun vor, diese Strecke zu einem „Stadtbahnkonzept“ aufzuwerten (Projekt Stedenbaan) und gleichzeitig die 34 Gemeinden in eine engere funktionsräumliche Arbeitsteilung einzubinden, wobei 40.000 der insgesamt 115.000 Wohneinheiten, welche die Provinz bis 2020 unterbringen muss, in Zuordnung zu etwa 13 Bahnhöfen realisiert werden sollen. Das Projekt Stedenbaan wurde mit

<sup>4</sup> Sie wurden teilweise über die Novellierung des Raumordnungsrechts 2006 abgeschafft.

<sup>5</sup> Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.



Abb. 3: Raumstrukturentwicklung entlang Eisenbahnlinien



Quelle: Abteilung Raumentwicklung der Provinz Zuid-Holland

den Gemeinden gestaltet. Die Gemeinden legten ihre Entwicklungspläne vor, die Regionalplaner versuchten, aufgrund dieser Pläne sowie verkehrsgeographischer Besonderheiten wie Einwohnerdichte, Erreichbarkeit u. Ä. neun unterschiedliche Gemeindetypen zu definieren und entsprechende Handlungskonzepte damit zu verbinden. Den Bahnhöfen kommt dabei strategische Bedeutung zu, weil die nie-

derländische Raumplanung seit langem (mit Erfolg) bestrebt ist, die Verdichtung um Bahnhöfe herum zu organisieren (mit entsprechenden Hochbauten im Umkreis von ca. 500–600 m). Das Projekt Stedenbaan geht allerdings von größeren Einzugsbereichen aus (im Durchschnitt 1.200 m), was damit begründet wird, dass Niederländer grundsätzlich weitere Strecken zum Bahnhof in Kauf nehmen (vgl. Abb. 3).

Landschaftsplanung spielt in den Struktur- und Streekplannen eine große Rolle – hier ist die Provinz in gewisser Weise „Monopolist“. Die Provinz wird von den Kommunen ohnehin als „Anwalt des ländlichen Raumes“ angesehen, was in der Vergangenheit eine gewisse Spannung zwischen Provinz und Kommunen erzeugt hat. Landschaftsplanung wird in den Niederlanden, vor allem in den metropolitanen Gebieten, immer mehr unter Aspekten der Lebensqualität wahrgenommen (Parklandschaftsgestaltung).

*Beispiel:*

Zuid-Holland entwickelte, als Teil des neuen provincialen Strukturplans, das Programm *„Stad en land verbonden 2040“*, das einer qualitativen Landschaftsgestaltung dienen soll. Die Landschaft zwischen den vielen Städten der südlichen Randstad wird, basierend auf den Landschaftstypen, in sechs Landschaftsparke differenziert, für die unterschiedliche Parkkonzepte entwickelt werden sollen, in die Infrastrukturmaßnahmen integriert werden. Ziel dabei ist, diese Parke als Hauptelemente eines grünen Netzwerks räumlich, ökonomisch und organisatorisch besser mit den Städten und auch untereinander zu verbinden.

Der Masterplan soll Gemeinden und Fachressorts als Leitschnur dienen, aber die Provinz hat nur begrenzte Möglichkeiten zur Umsetzung. So finanziert sie zwar die verkehrlichen Infrastrukturmaßnahmen und hat damit auch eine höhere Verhandlungsmacht gegenüber Infrastrukturträgern und Investoren als Kommunen. Aber die Organisation des ÖPNV (z. B. im Rahmen von Verkehrsverbünden) obliegt im Falle Rotterdams der *Stadsregio Rotterdam*. Die Provinz unterhält lediglich kleinere Teile des ÖPNV-Netzes.

## 2.4 Planumsetzung

Die Planumsetzung erfolgt über spezifische Ausführungspläne im Rahmen einer Ausführungsstrategie, die Bestandteil der neuen Strukturpläne ist. Die Ausführungspläne geben an, wann und mit welchen Mitteln welche Projekte realisiert werden sollen. Da die Planung unverbindlich in der Wirkung ist, muss die Provinz sich um die Mitwirkung der Gemeinden für Planung und Finanzierung (z. B. in der Freiraumplanung) bemühen. Die Provinz mobilisiert die Kooperation über finanzielle Anreize: für die Freiraumpolitik sind bis 2011 € 600 Mio, für die Infrastruktur (insbesondere: Bahnhofgestaltung) € 1,5 Mrd. bis 2012 vorgesehen, die allerdings meist mit Kofinanzierung durch die Partner verbunden sind. Im Übrigen aber sind die Möglichkeiten begrenzt: Die Provinz nutzt ihre Initiativfunktion und Kontrollfunktion und sichert eine Art „soziale Kontrolle“, indem sie offenlegt, wenn Gemeinden sich nicht an ihre Vereinbarungen halten. Zwangsmittel werden so weit wie möglich vermieden – sie erzeugen Konflikte und Spannungen, die der niederländischen Konsenskultur nicht entsprechen. Dagegen wird „Gruppenzwang“ (z. B. unter Gemeinden) als wirksam angesehen, weil keiner als Spielverderber gelten möchte.

Fachressorts sind auch für die holländische Raumplanung schwierige Partner: einerseits braucht man ihre Kooperation (Finanzierung), andererseits verfolgen sie eigene Handlungskonzepte. Die Kooperation wird persuasiv eingeworben, wozu von der Planungsabteilung der Provinz „Planungsbeauftragte“ eingesetzt werden, die diese diplomatische Aufgabe übernehmen. Dort, wo planerische Konzepte vorliegen (z.B. in den vier Streekplannen oder „alten“ Teilgebieten des Masterplans), kann man allerdings auch mit einem gewissen Druck arbeiten.

Im Wesentlichen erfolgt die Umsetzung der Raumentwicklungspläne über die Gemeinden, die über Grundstücke verfügen oder diese per Vorkaufsrecht aufkaufen können und die die Projekte genehmigen. Aber auch die Provinz wird bei Grundstückskäufen aktiv. Machtvollere Gegenspieler sind allerdings die Entwicklungsgesellschaften und die Wohnungsbaugesellschaften.

### 3 Metropolregion Rotterdam-Den Haag

#### 3.1 Institutioneller Rahmen

Rotterdam, mit ca. 585.000 Einwohnern und neun Stadtteilen, gehört zur Provinz Zuid-Holland und zum „Randstad-Konzept“. Da sich seit 1994 (staatliche Neuregelung: Franke et al. 2009: 93) die größeren niederländischen Städte mit ihren Umlandgemeinden freiwillig zu *urban regions* (*stadsregios*) zusammenschließen können,<sup>6</sup> hat Rotterdam mit Nachbargemeinden eine *stadsregio* auf Vereinsbasis gegründet. Sie umfasst 16 Städte (einschließlich Rotterdam) und insgesamt ca. 1,2 Mio. Einwohner. Der Verbund soll ÖPNV-Fragen, Natur- und Landschaftsplanung, Wohnungsbau, Wirtschaft, Soziales und Jugendhilfe koordinieren. Die Federführung liegt bei Rotterdam. Die *Stadsregio Rotterdam* wird von einem Rat der kommunalen Delegierten (nach Parteiproporz) gesteuert. Die beteiligten Kommunen haben dem Verband alle staatlichen Fördermittel übertragen, sodass eine Art „Regionalbudget“ entstanden ist (Franke et al. 2009: 94). Der Verband stellte 2005 den Raumordnungsplan Rotterdam auf (*Ruimtelijk Plan Regio Rotterdam 2020*). Auf dessen Grundlage entscheidet der Rat über die Verteilung des „Regionalbudgets“.

Dagegen hat das Randstad-Konzept bisher nicht zu einem Städteverband mit Den Haag, Amsterdam, Utrecht geführt. Die Städte stehen vielmehr in einer sich immer mehr verschärfenden Konkurrenz zueinander. Im Übrigen gilt der Begriff „Randstad“ heute als kein ausreichend attraktiver „brand name“ mehr, der international vermarktbare wäre. Zwischenzeitlich verabschiedeten sich Amsterdam und Almere vom Konzept Randstad, und in Reaktion auf Anstrengungen der Stadt Amsterdam, sich international stärker zu profilieren, haben Rotterdam und Den Haag engere Kooperationen vereinbart, die jedoch bislang noch keinen gemeinsamen F-Plan hervorgebracht haben, obwohl beide Städte räumlich und sozio-ökonomisch eng verbunden sind. Allerdings haben am 05.12.2008 die Städte Rotterdam und Den Haag die „Metropolregion Rotterdam-Den Haag“ gegründet. Diese hat 3 Mio. Einwohner und umfasst die *stadsregios* Haaglanden,

<sup>6</sup> Grundlage dafür ist *Wet Gemeenschappelijke Regelingen* von 1994, das jedoch 2004 wieder aufgehoben wurde (Spaans 2006: 140). Dennoch bleiben die geschaffenen Einrichtungen in Kraft.



Rotterdam und Drechtsteden. Diese kommunalpolitische Initiative hat bislang keinen organisatorischen oder gar administrativen Unterbau, soll jedoch mit konkreten Projekten vorangebracht werden. Derzeit befindet sich z. B. ein Verkehrsverbund Rotterdam-Den Haag in Vorbereitung.

Abb. 4: Stadtvision Rotterdam, räumliche Entwicklungsstrategie 2030

OVERZICHT RANDSTEDELIJKE ONTWIKKELING



- 1 Randstad
- 2 Rotterdam
- 3 Rijn-Schelde-delta

Bron: 'Rotterdam, Gateway to Europe'

Quelle: Abteilung Raumentwicklung der Provincie Zuid-Holland

### 3.2 Strategische Planung und Planungsprozess

„Strategische Planung“ wird aus Sicht der Stadtplanung Rotterdam etwa so definiert: ein in Kooperation mit Stakeholdern entwickelter Masterplan, der klare Ziele und konzeptionelle Vorstellungen ihrer Umsetzung enthält und auf „Stadtentwicklung im Städtewettbewerb“ ausgerichtet ist, d. h. eine qualitativ hochwertige Raumentwicklung erreichen soll. Stakeholder sind u. a. Entwicklungsgesellschaften, private Investoren, Wohnungsgesellschaften, aber auch Kultureinrichtungen wie Hochschulen, Museen etc. und zivilgesellschaftliche Gruppen, die über Kapitalinvestitionen oder Personaleinsatz die Stadtentwicklung materiell abstützen. Für viele Stakeholder ist es eine neue Erfahrung, sich vom sektoral ausgerichteten Denken und Handeln abzuwenden und zu einer querschnittsorientierten Betrachtung überzugehen, die unterschiedliche Nutzungen und Funktionen zusammenbringt, um durch entstehende Synergieeffekte die Qualität in den Entwicklungsprozessen zu steigern.

Zentraler Ansatz dabei sind die folgenden Elemente (Vink, Van der Burg 2006: 44):

- Gemeinsame Planung mit Stakeholdern unter Führung der Stadtplanung: Der Masterplan ist ein kooperativ entwickeltes gemeinsames Handlungskonzept ohne verbindliche Wirkung. Stadtplaner verstehen sich als *primus inter pares*, die den Prozess anstoßen und managen, nicht unbedingt inhaltlich gestalten.
- Qualitätsbezogene Planung zur Attraktivitätsverbesserung der Stadt: Wettbewerb ist dabei die treibende Kraft.
- Projektorientierte Planung, aber nur im Kontext von „Funktions-Clustern“, d. h. unter Herausarbeitung der Beziehung zwischen den Projekten und anderen Raumentwicklungsfunktionen.
- Prozessuales Vorgehen bei flexibler Anpassung der Planung.
- Denken in Chancen und Handlungsmöglichkeiten statt in „sozialen Brennpunkten“ und Problemfällen:<sup>7</sup> Es geht erstens darum, die Stadtentwicklung für nichtstaatliche und nichtkommunale Akteure interessant zu machen, zweitens um Kooperation zur Verbesserung der Stadtentwicklung unter enger Einbindung von Stakeholdern, auch unter finanziellem Engagement (Public-Private Partnerships sind ein übliches Instrument der Rotterdamer Stadtentwicklungspolitik).

Der Planungsprozess ist projekt- und gebietsbezogen. Es geht um Leitprojekte (*very important projects* – VIPs) und Leitgebiete (*very important areas* – VIAs). Der Prozess wird – nach Vorklärlungen mit wichtigen Stakeholdern – von der Stadtplanung initiiert, meist mit ersten groben Vorschlägen und deren Begründung, die den Stakeholdern (ca. 190–200 Akteure) mit der Bitte um Reaktion und eigene Vorschläge zugeleitet werden. Über Workshops werden die Konzepte weiter bearbeitet. Die Ergebnisse werden medienwirksam aufbereitet und der Öffentlichkeit vorgestellt. Diese kann Verbesserungen anbringen, das Konzept aber nicht mehr in Frage stellen.

<sup>7</sup> Das ist auch das Leitmotiv der 5. Note „Making space, sharing space“, und der Schwerpunkt der Nationalen Raumentwicklungsstrategie von 2005 liegt auf „space for development“ (Vink, Van der Burg 2006: 42 f.).

Auch die Bevölkerung spielt eine wichtige Rolle: Um ihre Unterstützung wird im Planungsprozess geworben, sie wird zudem in die Planungsprozesse aktiv einbezogen.

### 3.3 Planinhalte

Ein zurzeit (2009) in Rotterdam intensiv verfolgter strategischer Plan bezieht sich auf die *waterfront* (s. Abb. 5). Ziel ist es, attraktive Wohn- und Büroräume in der Stadt an Wasserwegen zu schaffen, die sog. Innenentwicklung zu forcieren und das Wohnen im Umland zu beschränken. Das Konzept sieht nicht nur bauliche Maßnahmen vor, sondern ist integriert in Natur- und Landschaftsplanung (z.B. Radwegeplanung, regionale Vermarktung landwirtschaftlicher Produktion). Die Maßnahmen der Stadtentwicklung zielen u. a. auf die *knowledge workers*, d. h. die „Talente“ im Sinne von Richard Florida, wobei die dabei üblichen Cluster-Strategien aus Sicht der Stadtentwicklungsplanung um Wohn- und Freizeitwerte ergänzt werden müssen. Im Zentrum der Planung steht die Qualitätsverbesserung, nicht ein bestimmtes Einwohner- oder Flächenziel: Qualität zieht Quantität nach sich, gilt als Devise. Dabei werden die Umlandgemeinden und die Region mit einbezogen. Große Städte denken und arbeiten regional, auch wenn diese Ebene administrativ nicht verankert ist, so die Auffassung des Stadtplanungsamtes.

Abb. 5: Rotterdam Waterstad 2035



Quelle: Waterplan 2 Rotterdam vom September 2007

### 3.4 Umsetzung

Die Umsetzung erfolgt in Kooperation mit Investoren/Entwicklungsgesellschaften/Infrastrukturträgern. Finanzielle Anreize bilden dabei ein wichtiges Steuerungsmittel. Aufgrund geänderter Rechtsregelungen können heute die Kommunen sehr viel flexibler ihre Pläne ändern (Franke et al. 2009: 92 f.; Taute 2004: 471 f.), insbesondere, wenn es sich um Public-Private Partnerships handelt (Verkürzung der Verfahrensschritte).

## 4 Fazit

Das holländische Planungssystem hat sich in den letzten Jahren zu einem Raumentwicklungs-Managementsystem fortentwickelt. Die ressortübergreifende Integration der Fachpolitiken auf Basis von Projekten und integrierten Entwicklungsplänen hat große Bedeutung gewonnen (Franke et al. 2009: 91 ff.). Entsprechend verfolgt die nationale Planung eine Neuausrichtung „from development control to pro-active planning. Flexibility is thus considered of great importance in the new governance model“ (Spaans 2006: 143). Damit verbindet sich ein strategisches Vorgehen, das

- sich einer inhaltlichen Richtung verschreibt, aber mit klarer Dominanz der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit, d. h. mit „focus on infrastructure projects, on economic value, and on speed“ (Wolsink 2003: 714),
- die Stakeholder in die Konzeptionsentwicklung einbindet, um sie mitverantwortlich zu machen für die Entwicklungsprozesse und sie gleichzeitig wirksamer zur komplementären Leistung (Public-Private Partnerships) zu motivieren,
- Planung als Management von Kooperationsprozessen mit Langfristperspektive versteht: Planer sind diejenigen, die das Kurz- und Kurzfristdenken der einzelnen Akteure in komplexere Raumbezüge mit längeren Planungsfristen einbinden,
- Umsetzung der Planung nicht mehr als *command-and-control*-Prozess begreift, sondern als Verhandlungssystem, das über finanzielle Anreize und soziale Zwänge (Öffentlichkeitsbeteiligung, Medien) sowie über Projektgenehmigungsvorbehalte Wirkungskraft gewinnt.

Die Raumentwicklungsplanung auf Provinzebene ist entsprechend intensiv in die Umsetzung der nationalen Planung einbezogen. Dies geschieht im Wesentlichen über drei Schienen:

- Zum einen ist es das Konsensmodell, das dazu führt, dass die planerischen Leitlinien von allen Beteiligten unterstützt und in der praktischen Arbeit beachtet werden. Dem dienen zahlreiche Gremien (z. B. Beiräte, interministerielle Arbeitskreise), umfangreiche Veröffentlichungen, Konferenzen, Workshops etc. sowie ausgedehnte zwischenbehördliche Verhandlungen.
- Zweitens sind es finanzielle Anreize. Nach Berechnungen von Buijs (2000) geben Staat, Provinzen und Gemeinden insgesamt für planungsbezogene Maßnahmen ein Finanzvolumen aus (2000: ca. 8 Mrd. €), das etwa 2,3% des Bruttoinlandsprodukts entspricht.



- Drittens sind es Projektgenehmigungsverfahren, über die planerische Ziele und Grundsätze im konkreten Fall wirksam gemacht werden können (Spaans 2006: 136).

Allerdings ist das holländische Modell nicht frei von Problemen. Erstens ist das Modell – zur Förderung der Stakeholder-Planung und Beschleunigung von Verfahren – darauf gerichtet, den Prozess von Beginn an schnell engzuführen. Wolsink (2003) bezeichnet das Verfahren als *funnel procedure* (Engführungsverfahren). Damit verbindet sich aber, dass Alternativen relativ früh ausgeschlossen werden, Interessen sich vorschnell verfestigen können und starke Stakeholder den Prozess bestimmen. Zweitens wird das Konfliktmanagement erschwert, weil entweder mögliche Konfliktfelder sehr früh antizipiert werden müssen oder nur noch in dem engen Handlungsfeld der konkreten Umsetzung bewältigt werden können, wenn viele Rahmenbedingungen nicht mehr verhandelbar sind. Drittens unterstützt das Verfahren die Neigung mancher Verwaltung, aufwendigere Prüf- und Beteiligungsverfahren abzukürzen.<sup>8</sup>

Das Zusammenarbeiten von Städten und Gemeinden in Metropolregionen oder auch Städtenetzen abseits des offenbar gescheiterten Randstad-Konzepts scheint bislang eine kommunalpolitische Initiative zu sein, die bei den Provinzen auf eine gewisse Skepsis stößt (selbstorganisierte Regionen könnten von den Provinzen auch als Konkurrenten gesehen werden) und auf nationalstaatlicher Ebene noch nicht wirklich angekommen ist. Insofern hat diese Form der Zusammenarbeit bislang auch noch keinen organisatorischen oder gar administrativen Unterbau. Das Konzept der Metropolregionen wird allerdings aus Wissenschaft und Forschung heraus, primär von den Universitäten, unterstützt.

## Literatur

- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2003): Deutsch-Niederländisches Handbuch der Planungsgriffe. Hannover.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2009): Integrierte Stadtentwicklung in Stadtregionen. Projektabschlussbericht. BBSR-Online-Publikation 37/2009.
- Buijs, I. S. (2000): Spatial planning at the national level in the Netherlands. A general introduction. (VROM). Den Haag.
- Enberink, G. O.; Miedema, F. (2001): Governing urban regeneration: The case of Rotterdam. In: Geographische Zeitschrift 89, 114-124.
- Gemeente Rotterdam (2007a): Stadsvisie Rotterdam. Ruimtelijke Ontwikkelingsstrategie 2030. Vastgesteld door de gemeenteraad Rotterdam op 29 november. Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam (2007b): Waterschap Hollandse Delta. Hoogheemraadschap von Schieland en de Krimpenerwaard. Hoogheemraadschap von Delfland: 2. Waterplan Rotterdam. Rotterdam.
- Kleinfeld, R. (1998): Niederlande-Lexikon. Geschichte, Politik, Wirtschaft, Gesellschaft. In: Müller, B. (Hrsg.): Vorbild Niederlande? Tips und Informationen zu Alltagsleben, Politik und Wirtschaft. Münster, 117-231.

---

<sup>8</sup> Wolsink (2003: 716) bringt das Beispiel der UVP bei Deichmaßnahmen: Um die UVP zu umgehen, werden die Deichabschnitte auf Einheiten mit weniger als 5 km aufgeteilt, wodurch der gesetzliche Auftrag zur UVP entfallen kann.

- Kötter, K.; Mielke, B. (2000) Planung in den Niederlanden – anders als bei uns? Fünfte nordrhein-westfälische Konferenz der Planerinnen und Planer. = ILS-Schriften 163. Dortmund.
- Kragt, R. H. (2000): Raumordnung in den Niederlanden. Struktur, Entwicklung und Vorhaben im Jahr 2000. In: Neues Archiv für Niedersachsen 1, 15-36.
- Paridon, K. van (1998): Modell Holland. Erfahrungen und Lehren aus der niederländischen Wirtschafts- und Sozialpolitik. In: Müller, B. (Hrsg.): Vorbild Niederlande? Tips und Informationen zu Alltagsleben, Politik und Wirtschaft. Münster, 75-96.
- Rotterdam (2007a): Waterplan Rotterdam. Werken aan water voor een aantrekkelijke stad. Rotterdam.
- Rotterdam (2007b): Stadvisie Rotterdam. Rotterdam.
- Spaans, M. (2006): Recent changes in the Dutch planning system. Towards a new governance model? In: Town Planning Review 77 (2), 127-146.
- Taute, I. (2004): Kein Platz – kein Problem? Raumnutzung und Raumordnung in den Niederlanden. In: Wielenga, F; Taute, I. (Hrsg.): Länderbericht Niederlande. Geschichte – Wirtschaft – Gesellschaft. Bonn, 423-488.
- Vink, B.; Burg, A. van der (2006): New Dutch spatial planning policy creates space for development. In: disP 42 (164), 41-49.
- Wolsink, M. (2003): Reshaping the Dutch planning system: a learning process? In: Environment and Planning A 35 (4), 705-723.
- Zonneveld, W. (2009): Raumplanung in den Niederlanden. Unsicherheit und Unruhe. In: Geographische Rundschau 61 (1), 43- 49.